

## 第5章 インドネシア - 対日EPA 交渉にみる協力重視の戦略 -

著者	佐藤 百合
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	7
雑誌名	FTAの政治経済学 - アジア・ラテンアメリカ7カ国のFTA交渉
ページ	165-198
発行年	2007
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00017146">http://hdl.handle.net/2344/00017146</a>

## 第 5 章

### インドネシア

#### －対日 EPA 交渉にみる協力重視の戦略－

佐藤 百合



#### はじめに

1999 年の WTO シアトル会合での新ラウンド立ち上げ失敗を境にして、世界の国際貿易協定は多国間協定の時代から地域 FTA、二国間 FTA の興隆時代へと移行した。現在、アジアでは地域・二国間 FTA は一種のブームになっている。そのなかにあってインドネシアは、地域・二国間 FTA においては最も後発の国のひとつである。本書で取り上げている 7 カ国のなかでもインドネシアの後発性は目立っている。

2004 年にユドヨノ政権が誕生すると、インドネシアの FTA 政策に変化が生じた。インドネシアは初めて二国間 FTA に足を踏み出し、政権と太いパイプをもつ財界はその政策変更を大筋で支持した。このインドネシアの変化は、なぜ起きたのだろうか。そこには、初めての二国間 FTA の相手が日本であり、その日本が経済連携協定（EPA）という FTA を超える枠組みを提示したことが大きく関係していた。本章では、日本インドネシア EPA 交渉を中心に、インドネシアの FTA に対する認識がどう変化し、対外交渉と国内合意形成がどのようになされたのかを分析する。それを通じて、2004 年以降のインドネシアの経済政策形成にみる変化の一端を明らかにしたい。

続く第 1 節では、インドネシアの FTA 政策の歴史的変遷をたどり、最

近になって二国間協定に踏み込んだ経緯をみる。第2節以下は、日本インドネシア EPA に焦点を絞る。第2節では、日本インドネシア EPA の概要を紹介したうえで、インドネシアの EPA に対する認識を検討する。第3節では、EPA 交渉にかかわったインドネシア側アクターの分析を通じて、交渉過程の特徴を明らかにする。第4節では、EPA のなかの市場アクセス改善交渉に焦点を当て、とくに大きな関心事となった自動車・鉄鋼分野を事例にインドネシア側アクターの主張と行動を分析する。最後に、本章での分析をまとめ、今後のインドネシアの課題に言及する。

## 第1節 インドネシアの FTA 政策

### 1. 多国間自由貿易の重視

インドネシアの対外貿易政策の基本は、多国間自由貿易の重視である。歴史を遡れば、ブレトン・ウッズ体制の下で1948年に発足したGATT（関税および貿易に関する一般協定）に、インドネシアは1950年2月に加盟している。他のASEAN諸国はもちろん、日本よりも早い加盟時期である<sup>(1)</sup>。独立宣言から4年を経て、1949年末にようやく国際的に主権国家として認められたインドネシアは、時同じくして経済面においても国際社会の一員として名乗りを上げようとした。GATT加盟はその表れだといえる。その後、1960年代前半の一時期には、スカルノ体制の下で対外貿易は厳しく統制された。だが、1966年のスハルト政権発足以降は一貫して、多国間自由貿易を基本原則として現在に至っている。1995年のWTO（世界貿易機関）発足の前年にはWTO設立協定に関する法律1994年第7号を制定し、WTO原加盟国となった（表1）。

1990年代には地域協定が始動した。ASEAN域内の自由貿易構想としてAFTAが1992年のASEAN首脳会議で合意され、1993年1月から域内産品に特惠関税を適用するCEPTスキーム（共通効果特惠関税制度）が始まった。この当時、スハルト大統領はASEAN内で最年長かつ在位

表1 インドネシアの FTA 交渉状況

協定の種類	多国間協定	地 域 協 定				二国間協定
協定相手国 略称	GATT/WTO	APEC 域内	ASEAN 域内 AFTA	ASEAN=中国 ACFTA	ASEAN=韓国 AKFTA	インドネシア=日本 JIEPA
1950	GATT 加盟					
1992			合意			
1993			CEPT <sup>3)</sup> 開始			
1994	WTO 設立 協定法制定	ボゴール宣言 <sup>2)</sup>				
1995	WTO 加盟					
2002			目標関税率 (0~5%) 実現 <sup>4)</sup>	枠組み協定 署名		
2003						予備会議
2004				アーリー ハーベスト開始		
2005				ノーマル トラック開始	枠組み協定 署名	検討開始 交渉開始
2006					物品協定署名	大筋合意
2007				サービス貿易 協定署名		協定署名
自由化年限 <sup>1)</sup>	—	2020	2002	2010	2010	2016

(注1) インドネシアにとっての最終目標関税率の実現年限(ノーマルトラックの場合)。

(注2) 議長国インドネシアの主導で、先進国2010年、途上国2020年までの域内貿易自由化完了を宣言。

(注3) 共通効果特惠関税制度。ASEAN域内で生産・輸出入されるすべての工業製品に特惠関税が適用される。

(注4) ASEAN原加盟6カ国に限る。新規加盟国は一番遅いカンボジアで2007年。

(出所) ASEAN事務局ホームページ(<http://www.aseansec.org/4920.htm> 最終アクセス日2007年5月4日)、『アジア動向年報』アジア経済研究所、各年版などより作成。

最長の首脳として指導力をもち、自由貿易構想の推進にも一定の役割を担った。そればかりでなく、スハルト大統領は APEC (アジア太平洋経済協力会議, 1989 年発足) において 1994 年に首脳会議の議長役を務め、途上国に自由化慎重論が強いなかで年限を明示した貿易・投資の自由化宣言「ボゴール宣言」の採択にイニシアチブを発揮した(表1)。ただし、「ボゴール宣言」はスハルトによる国際政治上の実績づくりが一義的なねらいだったこと(中村・竹下[1995: 388])、1990年代のインドネシアの貿易政策には自由化原則と保護主義的措置とを使い分ける二面性があったこと(佐藤編[2002: 17])には注意しておかねばならない。

これまでのインドネシアの FTA 政策を総括して、所轄である商業省の

高官は次のようにいう<sup>(2)</sup>。インドネシアの基本方針は一貫して多国間自由貿易，すなわち GATT / WTO 体制の重視にある。1990 年代以降の地域協定はあくまで次善の形態である。インドネシアは ASEAN の一員として他のメンバーと共同歩調をとり，域内の AFTA, および域外の国々（中国，韓国，インド，日本，オーストラリア・ニュージーランドなど）との地域協定を進めていく。これに対して，二国間協定は重視してこなかった。発展途上国は一国単独よりも集団の方が交渉力が増す。WTO 体制が存在し，ASEAN ベースの地域協定があれば，同じ相手と重複してあえて二国間協定を結ぶ必要はないとの考え方である。

## 2. 二国間協定への政策修正

しかし，この考え方は2つの理由で修正を迫られることになった。ひとつは，WTO 交渉の行き詰まりである。1999 年の WTO シアトル会合は新ラウンドの立ち上げに失敗し，2001 年に始まったドーハ・ラウンド（新多角的貿易交渉）も再々の停滞の末，2006 年に交渉が凍結された。もうひとつのより直接的な理由は，日本による二国間 EPA の推進である。日本は，中国より出遅れたとの認識の下に，2002 年の日本シンガポール EPA の締結以降，地域協定よりも二国間協定を優先させる形で経済連携政策を加速した。2004 年 1～2 月，日本政府はマレーシア，フィリピン，タイと相次いで二国間 EPA 交渉を開始した。この時点で，ASEAN 原加盟 5 カ国のなかでインドネシアだけが日本の二国間 EPA から取り残された状況となった。

しかし，こうした客観情勢の変化に対して，当時のメガワティ政権（2001 年 7 月～2004 年 10 月）の FTA 政策に変化のきざしはみられなかった。もともとメガワティ・スカルノプトリ大統領の対外的な関心は中国にあり，日本との関係強化には相対的に関心が薄かったことも背景にある。

インドネシアに変化が生じたのは，ユドヨノ政権の誕生が契機であった。2004 年 10 月に就任したスシロ・バンバン・ユドヨノ大統領は，外交デビューの場となった 11 月のチリ，サンチアゴでの APEC 首脳会議で小泉首相（当

時)と会談した。そこでユドヨノ大統領から「両国の緊密な経済関係推進のために EPA は重要」との発言がなされたのである<sup>(3)</sup>。この発言は、インドネシアが立ち遅れていた日本 EPA 政策に参画するとの意思表示であると同時に、インドネシアが多国間協定から二国間協定へと FTA 政策を旋回させる重要なシグナルとなった。

二国間協定に踏み込むとの政権トップの政治的判断が FTA 政策の修正として政府内に浸透し共通の認識が形成されるまでに、少なくともその後半年あまりを要したと推測される。商業省には従来の「マルチ(多国間)重視・バイ(二国間)不要論」が定着していたし、エコノミストとして初入閣したマリ・パンゲストゥ商業大臣も「多国間協定・地域協定があれば十分」との持論の持ち主であった。しかし、「調査をしてみると、日本インドネシア EPA がなければインドネシア産品は先進国市場で不利な競争にさらされ」(ハリダ商業大臣特別補佐官)<sup>(4)</sup>、「インドネシアにとってのチャンスが対日 EPA で先行する隣国に享受されてしまう」(スマディ・プロトディニングラット EPA 首席交渉官)<sup>(5)</sup>ことがわかったという。

「対日 EPA 必要論」が浸透していく 2005 年半ばまでの過程は、ちょうど両国の EPA 共同検討グループが会合を重ねていた時期に当たる。同グループのインドネシア側有識者メンバーであったハディ・スサストロ CSIS(戦略国際研究センター)所長は、同グループが報告書を発表した 2005 年 4 月に次のような認識を明らかにしている。「二国間協定は多数の国ではなく戦略的な国とだけ結べばよい。日本との場合は、二国間協定がなければインドネシアは損失を被り、早く締結すればそれだけインドネシアにとって得は大きい」<sup>(6)</sup>。ユドヨノ大統領は就任当初、日本を含む複数の国との二国間 FTA の可能性に言及していた。だが、約半年後のハディ所長の発言にみるように、重要性の極めて高い相手とだけ選別的に二国間協定を結ぶという考え方に、その後の政府内の認識は収束していったとみられる。すなわち、多国間・地域協定を基本としつつ、戦略的に不可欠な二国間協定のみ併存させるという修正 FTA 政策である<sup>(7)</sup>。その証拠に、2006 年末時点においてもインドネシアは日本としか二国間交渉を行っておらず、検討・研究段階の二国間 FTA もアメリカ、オーストラリア、

EU、インド、パキスタンに限られる。タイ、マレーシアがそれぞれ8, 7の国・地域と二国間協定を締結済みまたは交渉中であるのとは大きな開きがある。では、インドネシアが戦略的に不可欠と判断した二国間協定である日本インドネシア EPA に焦点を当てよう。

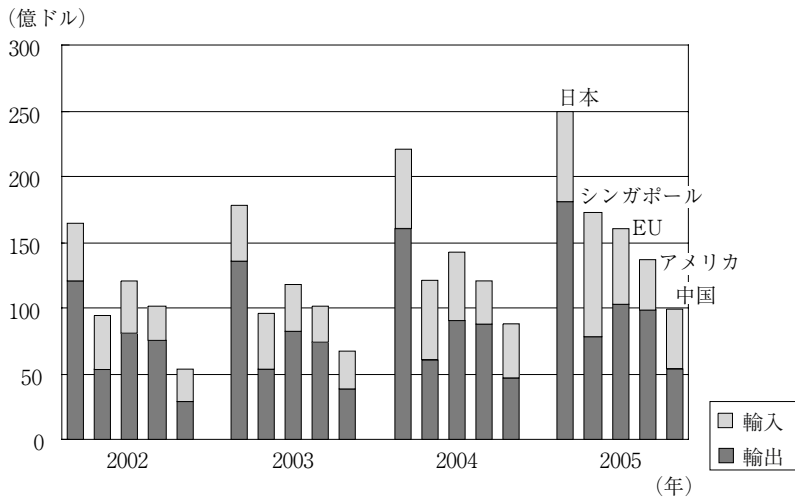
## 第2節 日本インドネシア EPA の概要

### 1. 日本インドネシア EPA の概要

#### (1) 対日関係の重要性

インドネシアにとって日本は、貿易、投資、援助の3つの面で最重要国である。貿易では、図1にみるように輸出入を合わせた貿易取引額は日本が最大を維持している。輸出先としては圧倒的に1位、輸入では1～2位の相手国である。日本からインドネシアへの直接投資は、近年停滞して

図1 インドネシアの国・地域別貿易額の推移



(出所) 中央統計庁 (BPS), Statistik Indonesia, 2005/06 年版より作成。

いるものの、投資調整庁による 1967 年から 2005 年までの投資累積統計では総額の 13% に当たる 390 億ドルで最大の投資国となっている<sup>(8)</sup>。日本はまた ODA（政府開発援助）の最大の供与国でもある。日本との二国間 EPA は戦略的に必須だというインドネシアの判断の前提には、日本が最大の貿易相手国であるという事実と、EPA が投資と協力を含む包括的な協定だという点がある。

## **(2) EPA の交渉経過**

日本インドネシア EPA が最初に両国の首脳会談で協議されたのは 2003 年 6 月である。その後の経過を表 2 にまとめた。前述のようにメガワティ政権下では進展はみられず、ユドヨノ政権発足後の 2004 年 11 月の首脳会談が実質的なスタートとなった。2005 年 4 月までの 3 回の共同検討グループ会合が検討段階であり、2005 年 7 月から本交渉段階に入った。マレーシア、フィリピン、タイに比べて 1 年半遅れの本交渉開始である。交渉を 6 回重ねて 2006 年 11 月に大筋合意に達し、2007 年 8 月に署名がなされ、2008 年に発効が予定されている。

## **(3) EPA の対象分野**

日本インドネシア EPA の内容は、他の EPA と同じく、物品貿易、税関手続き、サービス貿易、投資、知的財産、政府調達、競争政策、協力などを対象分野としているが、とくにインドネシアとの EPA に特徴的な項目として 3 点を指摘しておく。

第 1 に、インドネシア側の関心が高い人の移動が対象に盛り込まれた。フィリピンに認めたのと同様の看護師・介護福祉士の受け入れに加えて、研修・技能実習制度の範囲を拡大して観光サービス分野の研修生をホテル等で受け入れることを日本は検討するとしている。しかし、インドネシアが当初要求していた船員、スパ・サービス、飲食関連業の資格の承認は見送られ、インドネシア側の期待はかなえられなかった。

第 2 に、通常「ビジネス環境の整備」とされる分野が「ビジネス環境の整備および企業の信頼（ビジネス・コンフィデンス）の醸成」に修正され



表2 日本インドネシア EPA の交渉経過

年	月	日	EPA 関連事項	その他関連事項
2003	6	2	小泉首相・メガワティ大統領会談。日イ EPA の可能性模索で合意。	
	9	8	第1回予備会議（東京）	
	12	19	第2回予備会議（ジャカルタ）	
2004	8		日イ経済高級事務レベル会議（ジャカルタ）	
	10	20		ユドヨノ政権発足
	11	20	小泉首相・ユドヨノ大統領会談。大統領、EPA は重要と発言。	
	12	16	中川経産相・マリ商業相会談。日イ EPA 共同検討グループ設置で合意。	日イ官民合同投資フォーラム設立
2005	1	6	町村外相・カラ副大統領会談。共同検討グループ会合3回実施で合意。	
	1	31 - 21	第1回共同検討グループ会合（ジャカルタ）	
	3	4 - 5	第2回共同検討グループ会合（パリ）	
	4	11 - 12	第3回共同検討グループ会合（東京）。報告書を発表。	戦略的投資行動計画（SIAP）策定
	6	2	小泉首相・ユドヨノ大統領会談。日イ EPA の交渉開始について合意。	
	7	14 - 15	第1回交渉（ジャカルタ）	
	10	11 - 13	第2回交渉（東京）	
2006	2	9 - 14	第3回交渉（ジャカルタ）	
	4	17 - 21	第4回交渉（東京）	
	8	2 - 5	第5回交渉（パリ）	
	10	10 - 13	第6回交渉（東京）	安倍政権発足
	10	12	安倍首相・ユドヨノ大統領、電話協議。11月訪日時の大筋合意の意思を確認。	
	11	28	国賓としてユドヨノ大統領訪日。安倍首相との間で日イ EPA について大筋合意。	
2007	8	20	安倍首相・ユドヨノ大統領、日イ EPA に署名	

（出所）日本外務省および経済産業省のホームページ（最終アクセス日 2007 年 4 月 15 日）。

た。これには次のような意味がある。メガワティ政権後半期に、経済成長を加速させるためには投資環境の改善が不可欠だとの認識が、インドネシア財界および現地外国経済界に強まった。これを受けてユドヨノ政権発足後、日本インドネシア官民合同投資フォーラムが設立され、2005 年 5 月には同フォーラムが投資環境改善のための具体的な施策を「戦略的投資行動計画」（SIAP）として策定した（表2）。この SIAP の延長上に EPA の「ビジネス環境の整備」は位置づけられる。しかし、インドネシア国内で

の投資環境改善だけでは日本からの投資が増加する保証はない。日本の本社のインドネシアに対する信頼が高まって初めて投資は実現する。そうした考え方がその後インドネシア側に強まり、「企業の信頼の醸成」すなわち、日本財界のインドネシアに対する信頼度を高めるための働きかけを両国政府が協力して行うこと——たとえば、日本における定期的な投資促進会合の開催、信頼醸成に資する情報の日本財界への恒常的な提供など——が加えられたのである<sup>(9)</sup>。

#### (4) エネルギー問題の特殊性

第3の特徴は、日本インドネシア EPA がエネルギー・鉱物資源を扱った EPA となったことである。第1、第2の点がインドネシア側の関心事とすれば、この第3のエネルギー分野は日本側にとっての重要な関心事である。

インドネシアは、日本にとって主要なエネルギー供給国のひとつである。日本のエネルギー輸入に占めるインドネシアの位置づけは、天然ガスで最大（28.6%，2005年，以下同）、石炭で3位（10.5%）、石油で7位（2.7%）である<sup>(10)</sup>。日本の電力消費を支える天然ガスでインドネシア依存度がとくに高い。EPA では、日本にとって戦略的に重要なエネルギーの安定的供給、エネルギー分野への日本からの投資促進のための投資環境改善、省エネや代替エネルギーなどの技術協力があげられ、それらを通じて両国のエネルギー安全保障を確保するとされている。

しかし、このエネルギー分野は、LNG（液化天然ガス）の対日輸出契約の更新問題が重なったために高度に政治的な 이슈 と化し、EPA の他の分野にはない特殊性を帯びることになった。現在の対日輸出 LNG の大部分を占める長期契約分、年間 1200 万トンの LNG 供給契約が 2010 年に期限切れとなる。2010 年以降の一定量の LNG 供給継続について、EPA のエネルギー安定供給の枠組みのなかでインドネシア側から何らかのコミットメントを事前に得ておきたいのが日本側の立場であった。これに対してインドネシア側は、投資低迷を主因とする石油ガス生産の減少、国内

エネルギー消費の急増といった近年の国内需給構造の変化を背景に、2010年以降の対日 LNG 輸出を早期に確約することに難色を示した。しかもユスフ・カラ副大統領は、自国の資源は本来自国の発展のために優先的に活用すべしとの持論を強く主張している。結局 EPA では、政策対話の場を設けて検討を続けることで合意がなされたが、LNG の継続的供給量の確定はなされず日本側の目論見ははずれた形となった。

LNG 契約問題を別にしても、日本にとって重要度の高いエネルギー安全保障が EPA の枠内に入ったことは、他の二国間 EPA とは異なる駆け引きの構図を EPA 交渉のなかに生み出すことになった。この点については次項(2)でふれる。

## 2. インドネシアにとっての日本インドネシア EPA

### (1) 初めての本格的な対外交渉経験

日本インドネシア EPA は、いくつかの意味でインドネシアにとって新しい大きな経験となった。インドネシア側は今回初めて二国間交渉に臨んだが、交渉相手は巨大な先進国、しかも複数の国との交渉経験を積んだ、情報収集・分析能力の高い日本の官僚である。既存の EPA に関する情報蓄積量には天地の差がある。インドネシア側にとっては「検討・交渉過程がそのまま学習過程」(ある交渉官)なのが実情であった。

日本の EPA が一括受諾方式である点も、インドネシアには特別な意味をもった。一括受諾方式とは、すべての協議対象分野において品目・案件ごとに詳細に内容を詰め、それらをひとつの協定の条文・付属文書として一括して受諾し履行する方式である。これまでインドネシアが締結した ASEAN ベースの地域協定 (AFTA, ASEAN 中国 FTA, ASEAN 韓国 FTA) は、最初に原則や目的を枠組み協定として定め、合意された分野から順に別個の協定 (たとえば、物品協定、投資協定など) を結んで実行に移し、段階的に対象分野を拡大していく方式であった。実はインドネシアは、国内における法制度形成過程においても、上位法 (法律) でまず原則を定めておき、追って下位法 (政令、大臣決定など) で詳細な施行規則

を詰めていく方式を常用している。この方式では、合意形成が容易な部分を先に施行し、問題のある部分は合意を先送りするという「融通」が効きやすい。しかし、対日 EPA 交渉では、限られた時間内に協定内容の細部に至るまで合意を形成することが求められた。この一括受諾方式はインドネシアにとってこれまでにない厳しい体験となった。

さらに、EPA がリクエスト・オファー方式であることも、交渉形態に影響を与えた。物品貿易では、関税引き下げ時期を遅らせるセンシティブ品目を品目数・貿易額の 10% 以下の範囲で定めることができる。これまでインドネシアが締結した ASEAN 地域協定は、関税削減の目標数値を各国共通に適用する取り決め（モダリティ）を最初に行う方式であった。この方式では、モダリティを設定した後、自国が保護したいセンシティブ品目のリストをまず国内で作成する。すると、センシティブ品目の選定は、相手国との交渉よりも、それぞれ保護希望品目を提出してくる国内の各省庁の間での攻防になる。とくに ASEAN 中国 FTA でこの現象が顕著だったという。これに対して、日本インドネシア EPA では、関税削減を求める品目をまず相手国に提出し、それに双方が応える形でひとつひとつの品目ごとに関税の扱いを協議し合意を形成していく。この意味で真の対外交渉であり、より詳細かつ慎重に関税の妥当性を検討することになる。この経験に照らせば、従来行ってきた国内省庁間での検討は詳細さ、慎重さを欠いていたという。たとえば、AFTA において域内諸国が生産していない丁字をセンシティブ品目に入れている、ASEAN 中国 FTA ではミカンセンシティブ品目に入れなかったために中国産ミカンの大量流入を招いた、などである<sup>(11)</sup>。

このように、日本インドネシア EPA は、詳細かつ慎重な検討が求められる本格的な対外交渉経験をインドネシアにもたらした。では、EPA という協定について、インドネシアではどのような認識がなされているだろうか。他の EPA 締結・交渉国との比較で、インドネシアに顕著にみられる認識を以下に 2 つ紹介しておこう。

## (2) 交渉戦略としての協力の重視

2006年11月、日本インドネシアEPAの大筋合意に達した両国首脳による共同声明は、EPAについて「この協定は、キャパシティ・ビルディングのための協力並びに、両国間の貿易・投資の自由化、促進および円滑化を通じて、より緊密な経済関係を築くことにより、日本とインドネシアのパートナーシップの新しい時代を刻むもの」と述べ<sup>(12)</sup>、従来のEPA大筋合意文書よりも協力を前面に打ち出した。マリ商業大臣は、よりはっきりと「インドネシアは、協力の重要性を強く主張する初めての国」と述べている<sup>(13)</sup>。複数の交渉官も協力の重視を強調する。協力の重視とは、何を意味するのだろうか。

インドネシア政府の交渉官には、EPAに対する次のような認識が共有されているようである<sup>(14)</sup>。日本という巨大先進国とインドネシアのような発展途上国との経済関係は非対称的である。非対称的な両国が二国間協定を結ぶ場合、FTAよりも広範な分野を対象にしたEPAという枠組みを用いることは適切である。EPAにおける協力は、EPA全体のなかでのギブ・アンド・テイクあるいはコンセッション（譲許）の一構成要素である。したがって、インドネシアが譲る代わりに日本は協力を提供する、という図式が成り立つ。たとえば、市場アクセスでインドネシアは日本よりも大きな譲歩をする、代わりに日本は協力を提供する。逆にいえば、協力がなければ市場開放はしない。インドネシアは日本にとって重要な意味をもつエネルギーを供給する、代わりに日本はそれに見合った大きさの協力を提供する、などである。EPAの対象分野全体でみて、双方向のバランスがとれていることが肝要である。

このような認識の下にインドネシアは、できるだけ多くの協力を日本から引き出すことを交渉戦略に置いたとみられる。これまでの日本のEPAが、日本の側から「追加的な市場開放の余地が日本側に少ない分、協力を提供します」と申し出る形であったとすれば、今回はインドネシアの側から「市場開放などの日本の要求を受け入れる分、協力を提供してください」と先手を打って申し込む形をとったわけである。インドネシア政府交渉団は、第3回交渉後の2006年3月に包括的な協力要請リスト44件を日本側

に提示した。これまでのEPAにはみられなかったこの行動は、EPA後発国インドネシアが編み出した、自国の譲歩を駆け引き材料にして協力という利益の最大化を図ろうとする交渉戦略を裏づけている。

### (3) 中国への対抗勢力としての戦略的パートナーシップ

政府交渉官のみならず、財界にも共有されているインドネシアの認識として指摘しておくべきは、日本インドネシアEPAを二国間の文脈だけでなく、広く東アジアの文脈、とくに中国の台頭との関連でとらえるべきだという考え方である<sup>(15)</sup>。

この考え方の前提となるのは、貿易構造の違いである。日本・インドネシアの貿易構造は基本的に補完関係にある。日本が競争力をもつ技術集約製品のほとんどは、インドネシアが輸出あるいは国産できない品目である。逆にインドネシアが競争力をもつ木製品、繊維、靴などの品目は、日本には競争力がない。したがって、国内外市場で両国産品が競合することはほとんどない。これに対して、中国とインドネシアの貿易構造は、繊維、靴、電気電子機器や機械部品など多くの品目で競合関係にある。

この前提に立って、日本インドネシアEPAの意義は次のようなロジックで展開される。インドネシアが中国との競合に敗退し、インドネシア国内市場が中国製品の大量流入にさらされることは、長年にわたってインドネシアに投資してきた日本にとって得策ではないはずだ。一方、日本にもますます多くの中国製品が流入している。日本の輸入品市場が極端に中国に偏ることを日本は良しとするのか。日本とインドネシアは、中国製品による市場席卷という共通の脅威に直面している。相互補完的な貿易構造をもつ日本とインドネシアが手を組むことは両者の利害にかなう。日本インドネシアEPAは、台頭する中国という共通の敵に対抗する戦略的パートナーシップの構築という意義がある。

そしてこのロジックは、ASEAN大に視野を広げるとともに、前項にあげた協力の最大化戦略と融合する。日本政府は、日本の対中関係と対ASEAN関係とのバランスを重視するという。もし本心からそう考えるのであれば、日本は近年の対中経済関係の偏重を是正し、対ASEAN関

係を強化すべく ASEAN 各国のキャパシティ・ビルディング（能力構築）にコミットしなければならない。EPA を通じて日本がインドネシアおよび ASEAN のキャパシティ・ビルディングに協力することは、日本の利害にもかなうはずである。日本インドネシア EPA は、こうした国際経済関係の文脈のなかで、日本がインドネシアに肩入れ（keberpihakan）することへのコミットメントの表明という意義がある。

### 第3節 日本インドネシア EPA 交渉におけるアクター

本節では、日本インドネシア EPA の交渉過程にインドネシアのアクターがどのように関わったかを分析する。インドネシアに顕著な特徴を先取りしていえば、それは行政府の、それもひと握りの官僚の主導だったという点である。行政府以外のアクターによる意思決定への実質的な影響力は、極めて限定的であった。

立法府は、EPA の署名後に国会の批准を要することになれば、その時点でアクターとして登場する。しかし、協定署名の時点では批准の必要性の有無について明確な合意は形成されていない<sup>(16)</sup>。このため、立法府については保留とし本稿では扱わないことにする。

#### 1. 行政府

##### (1) 大統領の政治的意思

メガワティ政権からユドヨノ政権への移行が、日本インドネシア EPA 交渉の事実上の起点になったことは前述した。その後もユドヨノ大統領は、交渉過程の節目で EPA 決着に向けた強い政治的意思を発信した。この意味で、大統領は鍵を握るアクターの一人である。

ユドヨノ大統領は、就任 1 カ月後の 2004 年 11 月、小泉首相との初会談で自ら EPA の重要性について発言した。ここで首脳合意が形成されると、マリ商業大臣に EPA 推進を指示した。EPA 大筋合意に向かう局面でも、

大統領が先に自ら時限を切って決着に圧力をかけた。2006年10月12日、大統領は安倍首相と電話で初会談し、11月の首脳会談での大筋合意の意思を確認した。マリ商業大臣にこれを伝え取りまとめを指示するとともに、翌13日に面談の機会があったインドネシア商工会議所（KADIN）会頭・副会頭に商業大臣へのサポートを依頼した<sup>(17)</sup>。この日はちょうど第6回交渉の最終日で公式の交渉日程は終了したが、実際にはその後の1カ月間が交渉のひとつの山場となったのである。

## (2) 商業省による調整機能

実際の交渉過程において中心的役割を果たしたのは商業省である。商業省はもとより FTA 政策を所轄し、すべての FTA 交渉の窓口としての機能をもつ<sup>(18)</sup>。だが、日本インドネシア EPA の場合は、大統領からの推進圧力、一括受諾方式による集中的交渉という事情により、商業省には従来になく高い調整機能が求められた。実際にそれがどのように機能したかを、交渉チームの編成、政府外アクターとの関係についてみてみよう<sup>(19)</sup>。

マリ商業大臣は日本インドネシア EPA の検討開始にあたって、商業大臣直轄で省庁横断的メンバーから成る交渉チームを編成した（表3）。過去の例<sup>(20)</sup>と比較して今回のチーム編成に特徴的なのは、チームの核となる人物を大臣自身が人物本位で任命した点である。2005年半ばまでの検討段階では商業省のハリダ・ミルヤニ大臣特別補佐官がチーム長を務め、2005年7月の本交渉開始後は外務官僚であるスマディ・プロトディニングラットが首席交渉官を、ハリダは商業省トップとして実質的な次席を務めた。ハリダは、1996年から WTO 大使を8年務め、マリが大臣就任後に本省に呼び戻した人物で、商業省内では最も対外貿易交渉に精通した人材の一人である。スマディは、外務省の対外経済関係総局長、APEC 経済協力フォーラム・インドネシア代表団長を経て、駐日大使（1999～2001年）、駐米大使（2001～05年）を歴任した経済通かつ日本を知る外交官である。貿易政策にかかわる人材不足という条件の下で、マリ大臣は所属やポストによらず、経歴と資質によって人材を起用し、その命を受けたスマディとハリダは一定のリーダーシップを発揮した。とくにハリダは、関



表3 日本インドネシア EPA の交渉チームの構成

分科会の対象分野	交渉担当者の出身省庁 <sup>1)</sup>	
	分科会委員長	主要交渉官
総括	商 <sup>2)</sup>	
1 物品貿易	商	農、林、漁、工
2 原産地規則	商	
3 サービス貿易	大	
4 税関手続	大	
5 投資	経	BKPM
6 自然人の移動	労	
7 エネルギー・鉱物資源	エネ鉱	
8 知的財産	法	
9 政府調達	Bappenas	
10 競争	KPPU	
11 ビジネス環境の整備および企業の信頼の醸成	経	
12 協力	Bappenas <sup>3)</sup>	
13 総則／紛争回避・解決／最終規定	外	

(注1) 省庁の正式名称は以下のとおり。

商：商業省、農：農業省、林：林業省、漁：海洋・漁業省、工：工業省、大：大蔵省、経：経済担当調整大臣府、BKPM：投資調整庁、労：労働力・移住省、エネ鉱：エネルギー・鉱物資源省、法：法務・人権省、Bappenas：国家開発企画庁、KPPU：競争監視委員会、外：外務省。

(注2) 首席交渉官は外務官僚だが、EPA を所轄する商業大臣の任命による。

(注3) 正式には商業省だが、実質的には Bappenas が代理を務めた。

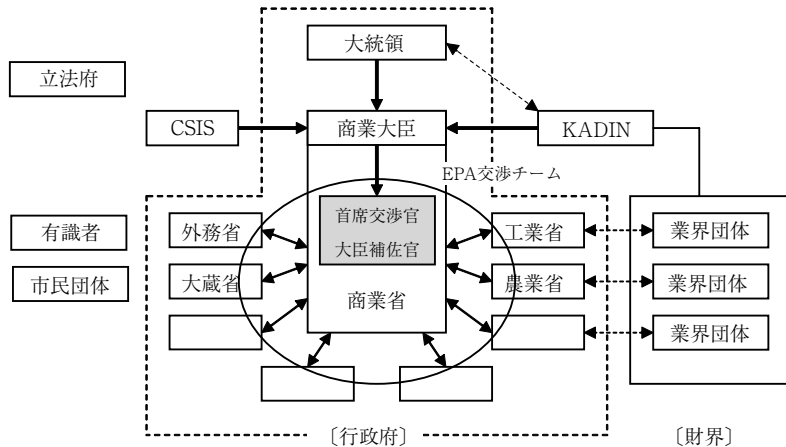
(出所) インドネシア商業省、Bappenas、日本の経済産業省などの資料にもとづく。

係する省庁の多い物品貿易について、懸案事項を担当省に丸投げするのではなく、各省に会合を働きかけ、各省の会合に自ら出向いて調整を図るなど<sup>(21)</sup>、商業省による省庁間調整の中心的存在となった。

インドネシア政府の省庁間調整がなかなか機能しないことはしばしば指摘されるところだが、EPA 交渉過程では日本側各省との折衝、国内各省の意思決定において交渉チームに求心力が働き、商業省中心の調整機能が一定程度働いたと評価される。その主因は、先にあげた大統領の政治的意思に加え、その意思を受けた商業大臣による人材起用、その命を受けたチーム指導者のリーダーシップという図式（図2）に求められよう。

では、商業省と政府外アクターとの関係はどうだっただろうか。EPA の交渉過程は、政府外アクターにも参加が開放される検討段階と、両国の官僚のみによる本交渉段階に分けられる<sup>(22)</sup>。本交渉段階では商業省は

図2 日本インドネシア EPA 交渉におけるアクター



(出所) 筆者作成。

政府外からの意見を聴取する公式の場を設けてはいないので、政府外アクターが公式に参加できるのは検討段階のみである。商業省は、検討段階ではどのような政府外アクターにも門戸を開放し任意の参加を促す姿勢を示し、実際に経済・業界団体、有識者、市民団体などが参加した。しかし、この段階では政府自身がEPAの初歩的学習過程にあったため、政府外アクターからの反応を吸い上げて消化することは難しかったと考えられる。また、広報が不十分のために社会一般には会合の存在自体がほとんど知られていないのが実態であった。本交渉開始後になると、商業省が非公式な形で接触した相手は、後述するKADIN、CSISなどに限られていた。商業省による利害や意見の調整機能は、政府内の交渉チームにはうまく働いたが、政府外アクターには及んでいなかったといえるだろう。

## 2. 経済団体

インドネシア財界で業種横断的な組織をもつインドネシア商工会議所(KADIN)は、EPAの交渉過程において、基本的に政府を側面からサポー

トする役割を果たした（図2）。

KADIN は、メガワティ政権期の経済停滞に危機感を抱き、2004年に経済政策に関する提言書をまとめて大統領選挙に勝利したユドヨノに提出した。このとき、KADIN から提言書の仕上げを依頼された有力エコノミストの一人が、その後商業大臣になるマリである。ユドヨノ政権には、KADIN 地方支部長を長年務めたカラが副大統領に、KADIN 前会頭のアプリザル・バクリが経済担当調整大臣（2005年12月より国民福祉担当調整大臣）に就任したのをはじめ、財界出身者が多い。こうした経緯から、ユドヨノ政権下の KADIN は、正副大統領、閣僚、各省幹部に複数のチャンネルをもつ、経済政策形成に影響力をもつ1アクターとしてその地位を急速に高めている。

EPA 交渉過程への KADIN のかわかりをみると、まず検討段階では共同検討グループの一員として会合に参加した。本交渉開始後は、政府と財界との非公式な会談の場を設けたり、KADIN の考えを政府に伝えたりした。とくに大筋合意前の局面では、前述のように会頭・副会頭が直接大統領から合意形成へのサポートを頼まれた。これを受けて、2006年11月6日に調整を要する各業界と政府側との非公式会合をセットし、両者の橋渡し役を務めた。このとき KADIN が招いたのは、繊維、靴、自動車、海運、小売、エネルギーなどの業界団体・企業代表者であり、各業界代表はマリ大臣・各省交渉官ら政府側に意見を伝えた。業界側の賛否の分かれた論点、たとえばコンビニエンス・ストアの外資参入問題などについては、追って KADIN が業界の統一見解を政府に伝えることにしたという<sup>(23)</sup>。

KADIN 幹部は、日本インドネシア EPA に対する KADIN の考え方を次のように説明する<sup>(24)</sup>。これまで KADIN 内部にも各業界団体にも、FTA は自国の産業に損害を与えるという自由貿易反対論が根強く存在した。AFTA と ASEAN 中国 FTA の実施後にその意識が高まった。しかし、対日 EPA については反対論が影をひそめ、EPA を通じて日本からいかに最大のコミットメントを引き出すかが各業界の議論の焦点になった。個々の業界の利害は多様だが、KADIN としては EPA を支持する。ただし、EPA によって日本企業が撤退することがない、EPA がインドネシア産業

界のキャパシティ・ビルディングをとまなう、EPA が裾野産業・中小企業の振興に貢献する、という条件が満たされる限りにおいての支持である。これを KADIN の見解として政府に伝えたという。

以上にみるように、KADIN は EPA 交渉上の個別の論点や各業界の個別の利害に立ち入ることはなく、具体的な要望を政府につきつける形のロビー活動は行っていない。むしろ、第 2 節 2. (2) に紹介した協力重視の交渉戦略において政府と共同歩調をとっている。KADIN のいう日本のコミットメントとは、第 1 に協力であり、第 2 に投資である。業界によっては市場開放にともなう痛みはあるものの、それを上回る協力と投資の利益を財界全体として EPA から獲得しようとの考え方である。

### 3. 研究機関・有識者・マスメディア

経済界のアクターのなかで KADIN が突出して政府に近い立場にあったのと同じように、研究機関・有識者のなかでもごく一部の機関・学者が政府に対する非公式なブレーン役を務めた（図 2）。それが、マリ商業大臣が入閣前まで理事を務めていた出身母体の戦略国際研究センター（CSIS）であり、インドネシア大学経済学部社会経済研究所（LPEM-FEUI）ハティブ・バスリ所長ら数人のエコノミストである。とくに CSIS にはマリ大臣が折にふれて EPA の効果に関する調査研究面でのサポートを要請している<sup>(25)</sup>。

これら一部の機関・学者を除くと、一般に日本インドネシア EPA に関する報道や論評はマスメディアにおいても限定的であり、有識者の関心も総じて低い<sup>(26)</sup>。政府が積極的に広報活動をしていないことが大きな要因と考えられる。交渉過程にかかわりのあるインナーサークルとその外側との情報格差は大きく、一般社会の言論界は EPA 交渉過程の蚊帳の外に置かれている。

#### 4. NGO・市民団体

NGO・市民団体の間でも日本インドネシア EPA に対する関心は薄い。メキシコやチリ、フィリピンやタイの例とは異なり、インドネシアでは、NGO・市民団体による EPA に対する反対表明や抗議運動などは 2007 年初頭現在現れていない。

WTO と FTA に批判的な立場から EPA 交渉過程にかかわりをもった例外的な存在が、Institute of Global Justice (IGJ) である。IGJ は 2001 年に設立された、インドネシアではまだ数少ない国際貿易政策を専門に扱う NGO である<sup>(27)</sup>。WTO の唱える自由貿易は発展途上国の一般大衆を利するものではなく、社会経済的、生態学的な公正の観点からより公正な貿易システムへと修正される必要がある、というのが IGJ の基本的な主張である。先進国が途上国に働きかける二国間 FTA は、WTO 以上に公正を欠く恐れがあると警告している。

IGJ は、新聞報道で日本インドネシア EPA の共同検討グループ第 1 回会合が開催されたことを知り、マリ商業大臣に書状で異議を唱えたところ、第 2 回会合および本交渉の第 1 回会合にも参加の機会を得た。IGJ による EPA に対するおもな批判点は次の点である。第 1 に、交渉過程が非公開で秘密交渉である。政府は、非政府団体に参加の機会を与えるべきである。第 2 に、交渉過程が日本主導である。経験不足の途上国が先進国のいいなりになっている。第 3 に、EPA で成果が上がったのは日本の利益になる分野であり、農林水産分野や人の移動などインドネシアの利益になる成果は最小限である。第 4 に、インドネシアに利益があったとしてもおもな受益者はエリート層・大企業である。

#### 第 4 節 自動車・鉄鋼分野の事例

より具体的な交渉の実態に迫るために、本節では物品およびサービス貿易における市場アクセス改善交渉を取り上げる。まず、EPA 前との比較

において交渉の成果を概観し、次に、日本側の大きな関心事のひとつであった自動車・鉄鋼分野の関税撤廃交渉を検討する。

## 1. 市場アクセス改善交渉

### (1) EPA 前の貿易構造

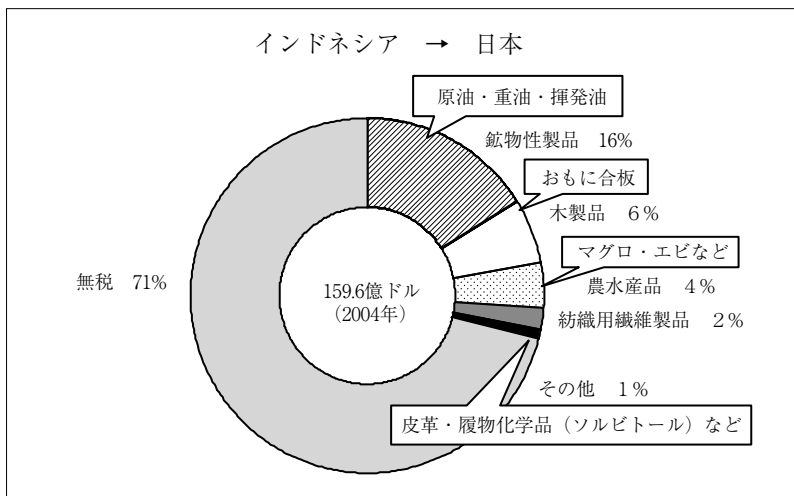
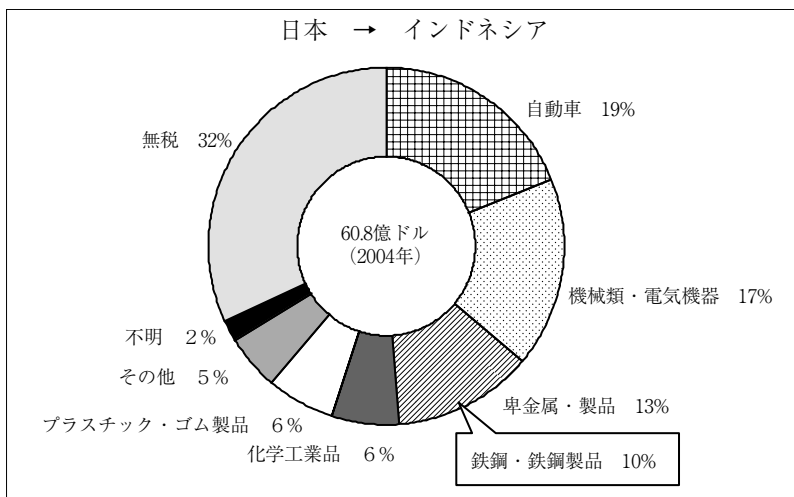
日本とインドネシアの貿易構造を図3に示した。日本からインドネシアへの輸出は無税割合が全輸出額の32%（2004年、以下同）である。有関税部分68%のうち、自動車、機械・電気機器、鉄鋼・鉄鋼製品を合わせた機械工業が49%で、輸出額全体の約半分を占めている。そのなかで自動車と鉄鋼・鉄鋼製品が29%と過半を占める。有関税割合が大きいのは発展途上国の常だが、その中心を占めるのが、日系企業が主要な生産主体となっている自動車とその部品・素材であり、当然ながらこの分野の市場アクセス改善が日本側の主要な関心事となった。この構造は他のASEAN諸国にもある程度共通する。

一方、インドネシアから日本への輸出は無税割合が71%と高い。有関税部分29%は、鉱物性製品（ほとんどが石油類）16%と、日本にとって何らかの理由で関税撤廃が難しい農林水産・工業品目13%から成っている。つまり、関税撤廃が難しい品目以外はすでに無関税化が達成されている状態である。したがって、市場アクセス改善交渉は、インドネシア側における関税引き下げ余地がその逆よりも圧倒的に大きいという構造的な非対称性をもっている。

### (2) EPA のおもな合意内容

表4は、物品・サービス貿易における市場アクセス改善の内容を、おもな品目についてまとめたものである。日本からインドネシアへの輸出では、段階的関税削減を含む無関税割合がEPAにより32%から90%に、次項で述べる鉄鋼の特定用途免税分を含めれば96%にまで上昇した。一方、インドネシアから日本への輸出では、無関税割合が71%から93%に上昇した。

図3 日本とインドネシアの貿易



(出所) 経済産業省資料「日・インドネシア EPA について」(2006.4) より抜粋。  
 原出所は、日本の輸出は「World Trade Atlas 2004 年ドルベースデータ」および「インドネシア提供 2005 年関税率表」。  
 日本の輸入は「財務省通関統計」および「日本関税協会実効関税率表」。

表4 物品・サービス貿易分野の合意内容

日本 → インドネシア		インドネシア → 日本	
品目・業種	現行関税	品目・業種	現行関税
合意内容		合意内容	
〔物品貿易〕	貿易額ベースでの無税割合が32%から90% (USDFS を含めれば96%) へ <sup>リ</sup>	〔物品貿易〕	貿易額ベースでの無税割合が71%から93%へ <sup>リ</sup>
〔鉱工業品目〕 自動車完成車 (CBU)	5 ～ 60%	鉱工業品 木製加工品 (家具など)	大部分は即時関税撤廃 段階的関税撤廃
自動車部品 (CKD を含む) 鉄鋼	0 ～ 60% 0 ～ 20%	皮革・履物	段階的関税撤廃
電気電子	0 ～ 15%		
〔農林水産品目〕 温带果実 (アドウ、リンゴ、柿、キウイなど) ミカン	5 % 15 %	熱帯果実 (バナナ、パイナップルを除く) 林産物 (合板を除く) エビ・エビ調製品 バナナ パイナップル ソルビトール (甘味料) コーヒー・茶調製品、ココア調製品 合板 水産品 (エビ、水産IQ 品目を除く) イカ・イワシ・サバ等(水産IQ 品目) 牛肉・豚肉・粗糖・でんぷん コメ・麦・乳製品	即時関税撤廃 即時関税撤廃 即時関税撤廃 関税割当 (0 %、年 1000 トン) 関税割当 (0 %、段階的に増加、5 年目に年 300 トン) 関税割当 (3.4%、年 25000 トン) 3 ～ 7 年で段階的関税撤廃 現行関税を維持、3 年後に再協議 現行関税を維持、5 年後に再協議 除外 除外 除外
〔サービス貿易〕 家電・事務機器等の補修サービス コンピュータ関連サービス 金融リースサービス 映像・音響サービス コンビニエンス・ストア		今後 10 年間は外資参入自由 今後 3 年間は外資参入自由、既進出事業者の待遇を維持 外国からの資本借入制限を緩和 外資上限規制を超える増資に許可制を導入 外資参入を禁じから許可へ 3 年以内に再協議	

(注1) 32%、71%は 2004 年時点。原出所は図 3 参照。



表4 から一見してわかるとおり、日本からインドネシアへの市場アクセス改善はおもに機械工業品目（自動車、鉄鋼、電気電子）と製造業関連サービスにあり、他方、インドネシアから日本への市場アクセス改善はおもに農林水産品目にある。しかし、その内容をみると、成果の程度には格差がある。インドネシア市場へのアクセス改善は次項に詳述する自動車・鉄鋼分野、外資参入が自由化された製造業関連サービスで成果があったと評価できる。それに対して、日本市場へのアクセス改善には次のような問題がある。農林水産品目では熱帯果実などでアクセスが改善されたものの、日本の検疫規則を通過するためのミバエ殺虫技術などで日本が協力を提供し、その効果が上がって初めて輸出が実現する。インドネシアの関心事であった重要品目では、エビだけは即時関税撤廃が得られたものの、合板、マグロは再協議、コーヒーやココアは段階的撤廃となった。また、工業品では、繊維製品の即時関税撤廃は得られたが、インドネシアにとって重要な家具や履物は段階的撤廃となった。この結果、インドネシア側では、実際に当面期待できる市場アクセス改善効果は、繊維製品、エビといったごくわずかな品目に限られる、と評価されている<sup>(28)</sup>。

## 2. 自動車・鉄鋼分野の関税撤廃交渉<sup>(29)</sup>

### (1) 川下部門と川上部門の利害対立

自動車・鉄鋼分野の関税撤廃問題は、他の ASEAN 諸国にも共通する論点である。ただし、インドネシアの自動車産業がタイ、フィリピンと異なるのは、日本と欧米の自動車メーカー間の競合関係が存在せず、事実上日本メーカーの独壇場となっている点である。したがって、日本とインドネシアとのシンプルな二国間交渉の図式が成り立つ。しかし、その二国間の駆け引きは両国政府の間ではなく、インドネシア国内の川下部門（自動車産業）対川上部門（鉄鋼産業）という図式に転化された。川下を担うのは日系自動車企業であり、各社の現地パートナーを主体とするインドネシア自動車工業会（GAIKINDO）は基本的には日本側と利害を一にする。他方、川上には1971年に設立された国内唯一の一貫製鉄会社、国営クラ

表5 自動車・鉄鋼交渉をめぐる各アクターの主張

国	部門	省・団体の名称	おもな主張・要求
日本	政府	経済産業省	自動車・部品の段階的関税撤廃，鉄鋼にUSDFS導入
	財界	日本自動車工業会	完成車の段階的関税撤廃，部品と大型完成車の即時関税撤廃
		日本鉄鋼連盟	USDFSの導入，関税撤廃と対象範囲の拡大
インドネシア	政府	商業省	関税で譲歩する，その代わり協力を要請
		工業省	自動車の競争力強化→USDFSに賛同→大蔵省に掛け合う その代わり，自動車の競争力強化に資する協力+投資を要請 工業省 EPA 大戦略=機械3部門と裾野産業の重視
	財界	インドネシア商工会議所 (KADIN)	自動車の競争力強化のため USDFS は妥当，KS 改革は必至
		インドネシア自動車工業会 (GAIKINDO)	商用車重視，段階的関税撤廃に賛同，USDFSに賛同
		金属機械工業協会連合 (GAMMA)	機械工業強化のため，未国産品目の関税撤廃は必要
		四輪二輪部品工業会 (GIAMM)	国産ハイテク部品は保護を要請，日本の投資は地場に不利
		鉄鋼工業連合 (GAPBESI)	関税ゼロには反対，非国産品に限り USDFS を容認 日本は国産計画に資する投資をしてほしい，中国が共通の敵
		クラカタウ・スチール (KS) 社	自動車用鋼板は一部国産可能，関税削減・撤廃に反対

(注) USDFS (特定用途免税スキーム) とは，自動車等5分野向けの非国産の鉄鋼製品を免税にする制度。

(出所) 各省・団体への聞き取り調査および入手資料にもとづく。

カタウ・スチール (KS) 社が存在する。鉄鋼業界の6つの業界団体を束ねる鉄鋼工業連合 (GAPBESI) は歴代 KS 社出身者が幹部を務めている。ここに浮上するのは日本=日系自動車企業と，インドネシア=国営鉄鋼企業との利害対立である。

日本側 (日本政府, 日本自動車工業会, 日本鉄鋼連盟) は, 自動車完成車・部品，その素材である鉄鋼・鉄鋼製品の関税撤廃を要求した。そのロジックは，インドネシアの自動車産業の競争力強化のためには国産されていない完成品・部品・素材の輸入コストを削減することが不可欠だということのである。このロジックを共有したのが，インドネシアの自動車工業合，金属機械工業協会連合 (GAMMA) であった (表5)。KS 社と鉄鋼工業連合は，

鉄鋼の関税撤廃はインドネシア鉄鋼業の発展を破壊するとして真っ向から反対した。

## (2) 解決策としての特定用途免税スキーム (USDFS)

この利害対立を解決するために浮上したのが、特定用途免税スキーム (USDFS : User Specific Duty Free Scheme) である。USDFS は、特定の用途の非国産品に限って鉄鋼製品の関税を撤廃するもので、マレーシアでは従来から7セクター向けの鉄鋼製品に免税措置がとられていた。交渉の結果、インドネシアでは、自動車・部品、電気電子製品、建設機械、エネルギー (石油ガス、電力)、再輸出向けの5セクターにUSDFSが適用されることで合意に達した。USDFSの導入をめぐるのは、自動車産業が要求する高規格の鋼板、純度の高い銑鉄を生産する準備がKS社にできていない以上、自動車産業の競争力強化の観点から同スキームの受け入れは妥当だとの認識がKADIN、そして工業省にも広がった<sup>(30)</sup>。その後の両国政府の交渉は、自動車のほかにいくつのセクターまでUSDFSを認めるかに論点が移ったのである。

USDFSが実施されれば、鉄鋼製品のインドネシア市場へのアクセスは次の点で抜本的に改善されることになる。第1に、これまで1年ごとに見直され不安定であった関税優遇措置が制度として安定する。第2に、自動車と電気電子向けの関税率が現行の5%から0%に下がる。第3に、エネルギー (石油・ガス) 向けが電力にも拡大する。第4に、自動車向けの免税対象品目が拡大する。この結果、日本からインドネシアへの鉄鋼・鉄鋼製品輸出における即時関税撤廃率は金額ベースで8割強 (うち7割強がUSDFSによる) となり、タイの54%、フィリピンの60%を大きく上回った。対マレーシアEPAでのUSDFSは既存の免税措置が制度化されたことに意味があったが、インドネシアの場合は制度化のみならず市場アクセスの大幅改善という実をとまうものであった<sup>(31)</sup>。

## (3) 協力・投資の要請と工業省の「大戦略」

川下と川上の利害対立はUSDFSの導入によって決着がつけられたが、

インドネシア政府にとっての課題は、USDFS という実のある譲歩に見合うコミットメントを日本から引き出すことである。商業省がEPA 全体でみた譲歩と協力のバランスを唱えるのに対し、自動車・鉄鋼分野を所轄する工業省はより踏み込んだ動きをみせた。

工業省は、日本とのEPA 交渉にあたって「工業省EPA 大戦略」(MoI EPA Grand Strategy) と彼らが呼ぶ、EPA 後の2010 年までを射程に入れた産業振興構想を省内で作成した<sup>(32)</sup>。それによると、産業振興の基本は規模の経済とキャパシティ・ビルディングにあり、前者には投資が、後者には協力が必要である。産業振興の駆動輪(driver) は自動車、電子、建設機械の3 部門であり、3 部門を支える裾野産業も重要である。この「大戦略」のなかで工業省は、2010 年に四輪車生産100 万台、二輪車生産800 万台、建設機械1 万台といった生産規模の数値目標を立て、そのために必要な投資と、キャパシティ・ビルディングのための「製造業開発センター」(MIDC: Manufacturing Industry Development Center) への協力を日本に要請するという交渉戦略を導き出した。USDFS との関連でいえば、自動車産業の競争力強化のために特別な譲歩をした代わりに自動車産業とそれを支える部品・金型産業にMIDC を通じて集中的に協力してほしい、との要求である。

以上のような工業省の構想にみる特徴を2 つ指摘しておきたい。ひとつは、「大戦略」やMIDC などの協力案件について、工業省が業界団体から直接意見を聴取した形跡がないことである<sup>(33)</sup>。ユドヨノ政権下で財界の発言力の増大が目立つとはいえ、工業省には専門知識をもつ業界団体に意見を聞くという姿勢は薄い。スハルト時代に遡る官主導のトップダウン型政策形成がいまだ色濃くいえる。もうひとつは、工業省が協力と投資をセットで重視している点である。しかし、EPA 交渉が進むにつれ、政府間協定で民間投資を担保することの難しさが明らかになり、工業省は日本企業に直接アプローチして投資を要請するという従来にない行動をとり始めた。

以上の自動車・鉄鋼分野の交渉からみてきたインドネシアの変化をまとめておこう。単純化していえば、この交渉は、日本と利害を一にする日

系企業主体の川下部門が市場開放を、国営企業を核とする川上部門が国内産業保護を要求する利害対立の図式であった。しかし、川下部門の競争力強化を優先する方向で政府・財界の大勢にコンセンサスが形成され、「国内産業を脅かす市場開放反対論」に対して「市場開放を通じた国内産業振興論」に軍配が上がった。対日 EPA 交渉は、インドネシアにおけるフルセット主義工業化思想がもはや過去のものになったことを明らかにした。スハルト政権期の「戦略産業」の代表格であった KS 社の外堀は埋められ<sup>(34)</sup>、政府と KADIN のなかには KS 社民営化論も浮上している。

## 第5節 まとめ

本章では、日本インドネシア EPA を中心に取り上げ、インドネシアの FTA / EPA に対する認識の変化と交渉過程にみる特徴を分析してきた。分析から明らかになった点を以下にまとめ、インドネシアの今後の課題について考えたい。

インドネシアでは、ASEAN 域内や中国との FTA に際しては FTA 脅威論が前面に出たのに対し、日本との EPA 交渉においては EPA を通じた産業競争力強化論が主流になるという変化が表れた。そこにはまず、日本・インドネシア経済の非対称性が大きいがゆえに、両国が競合関係にないという貿易構造上の理由がある。と同時に、日本が市場アクセスのみならず広範な分野をカバーする EPA という枠組みを提示したことが大きな意味をもった。その枠組みをインドネシアは積極的に活用して、日本から協力という利益を最大限に引き出そうとする交渉戦略を採用した。物品・サービス貿易では、インドネシア側は得るものは少なく、譲る余地が大きい。日本へのエネルギー供給も一種の譲歩である。このアンバランスを逆手にとって貿易交渉での譲歩に見合うだけの協力を獲得することが、EPA 交渉の主要な目的となった。政府の一部や財界には、協力に加え投資も獲得しようとの考えもみられた。そして、日本からの協力や投資は、二国間関係のみならず、中国の脅威に対抗する戦略的同盟関係という

文脈においても、日本・インドネシア双方を利するとの主張をインドネシアは打ち出した。

EPA 交渉においては、大統領からの推進圧力と、日本の官僚・財界という手強い交渉相手に直面して、インドネシア政府内に商業省を軸にした求心的な調整機能が働いたことは特筆すべきことである。ひと握りの官僚が担い手だったとはいえ、インドネシア政府にとっては従来にない経験になった。ただし、政府と政府外のアクターとの関係は最小限だった。商業省が財界との橋渡しを KADIN に、調査研究面でのブレン役を CSIS などに頼んだ程度にすぎない。一部のインナーサークル内部での政策形成過程だったとってよかろう。政府から情報を発信し、社会のレスポンスを受容し、政府から説得を図るという双方向の政策形成プロセスはなきに等しかった。各業界や市民団体等は情報が断絶されていたためにロビー活動もできなかった。政府が意図して情報を隠蔽したというよりも、政府の能力の限界だったといえる。

以上のような EPA 交渉の経緯をふまえて、今後のインドネシアの課題として3点を指摘したい。第1は、国民への説明である。政策形成において政府と政府外との相互関係が最小限だったことが、今後の EPA 実施段階での障害とならないよう、政府は十分に注意する必要がある。先に紹介した IGJ に代表される FTA / EPA 批判にどう答え、EPA の成果をどう説明するか、広報の努力が払われなければならない。第2は、EPA の協力が効果を上げることである。政府が EPA の成果を社会に説明するためには、目玉となる協力案件が目に見える形で効果を上げることが必要である。そのためには、協定発効後の着実な実行をモニタリングする体制を両国政府共同で整えることが肝要であろう。そして第3は、FTA / EPA 時代における産業振興ビジョンの策定と実行である。EPA 交渉では、日本から協力と投資をとりつけようとする政府・財界の姿勢が前面に出た。そこからさらに前進し、FTA / EPA を活用してどの産業の競争力をどう強化し、競争力の弱い産業をどう改革していくかのビジョンの策定と具体的の方策の実行が、対日 EPA 後のインドネシアには求められる。FTA / EPA をその産業改革の推進力として活用すべく、政府と財界が一致し

て取り組むべき局面に、今インドネシアは差しかかっている。そして日本の政府と財界は、EPA 後のインドネシアの産業改革を後押しすべく、実のある協力を行うことを求められている。

〔注〕

- (1) 日本の GATT 加盟は 1955 年、マレーシア（正確にはマラヤ連邦）は 1957 年、フィリピンは 1979 年、タイは 1982 年である。
- (2) ハリダ・ミルヤニ大臣特別補佐官による説明。筆者による聞き取り調査（2006 年 12 月 5 日）。
- (3) 日本外務省ホームページ「日・インドネシア経済連携（これまでの流れ）」([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j\\_asean/indonesia/j\\_indonesia.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j_asean/indonesia/j_indonesia.html), 最終アクセス日 2007 年 4 月 15 日)。
- (4) 筆者による聞き取り調査にもとづく（2006 年 12 月 5 日）。
- (5) “EPA diterapkan, RI bakal defisit” [EPA が適用されればインドネシアは赤字になる], *Bisnis Indonesia*, 2005.12.23.
- (6) “CSIS: RI harus selektif bentuk FTA” [CSIS: インドネシアは FTA 締結に選別的にならねばならない], *Bisnis Indonesia*, 2005.4.20.
- (7) マリ商業大臣は、インドネシアは多国間協定、地域 FTA に二国間 FTA を加えた「3 路線戦略」(triple track strategy) をとるが、依然として多国間協定の最適性は失われているとの見解を示している (Pangestu [2006])。FTA 政策の修正については、Soesastro and Basri [2005], Sadli [2005] も参照。
- (8) ただし、投資調整庁の投資統計には石油ガス部門および金融部門の投資は含まれていない。このため、これらの部門に強い欧米からの投資が過小に表れている可能性がある。
- (9) 「企業の信頼（ビジネス・コンフィデンス）の醸成」の発案者であり、EPA 交渉団のなかで投資分野を担当する分科会委員長であるマヘンドラ・シレガル経済担当調整大臣府国際経済協力担当副大臣への聞き取り調査にもとづく（2006 年 12 月 6 日）。
- (10) 日本外務省ホームページ「最近のインドネシア情勢と日・インドネシア関係（平成 18 年 11 月）」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/indonesia/kankei.html>, 最終アクセス日 2007 年 4 月 15 日)。
- (11) 農業省、インドネシア大学などでの聞き取り調査にもとづく（2006 年 11 月 24 日～12 月 6 日）。
- (12) 2006 年 11 月 28 日発表の日本・インドネシア共同声明「平和で繁栄する未来へ向けての戦略的パートナーシップ」（仮訳）（日本外務省ホームページ）より抜粋。
- (13) マリ商業大臣が大筋合意前に来日し、2006 年 11 月 10 日に日本貿易振興機構（JETRO）にて同機構理事長と会談した際の「マリ商業大臣の理事長表敬」議事録（同機構企画部）から抜粋。
- (14) 商業省、経済担当調整大臣府、国家開発企画庁（Bappenas）、工業省における各交渉官への聞き取り調査にもとづく（2006 年 11 月 24 日～12 月 6 日）。
- (15) 経済担当調整大臣府、工業省の各交渉官、インドネシア商工会議所（KADIN）、鉄

- 鋼工業連合などの財界関係者への聞き取り調査（2006年11月26日～12月8日）、および次のような各種報道にもとづく。“Investor Jepang jangan focus ke China” [日本の投資家は中国に集中するな], *Bisnis Indonesia*, 2006.12.8.
- (16) 国際協定に関する法律 2000 年第 24 号によれば、国際協定の承認は大統領決定により可能だが（第 11 条）、外国借款・贈与に関係する協定の場合は法律によらなければならないと規定されている（第 10 条）。EPA をどう解釈するかは国家官房法務局に委ねられる。仮に国家官房が行政府（大統領）の意向を受けて批准不要と判断したとしても、国会や世論から異議が出る可能性もある。たとえば、国会で貿易・投資を扱う第 6 委員会の委員長ディディク・ラフビニは EPA 批准必要論を唱えている。“Kesepakatan FTA mesti diratifikasi DPR” [FTA の合意は国会で批准されなければならない] *Bisnis Indonesia*, 2006.11.17.
- (17) 大統領に同日面談したジョン・プラスティオ KADIN 国際問題担当副会頭への聞き取り調査にもとづく（2006 年 11 月 28 日）。
- (18) 商業省はスハルト政権下の 1995 年 12 月に工業省と統合されて商工省となった。以来、2004 年 10 月のユドヨノ政権発足とともに再び分離されるまでの約 9 年間にわたって、統合体制が続いた。しかし、FTA 政策を含む対外貿易・国内流通は一貫して旧商業省部局が扱っていた。所在地も分離されたままで人員交流も限定的であった。
- (19) 本節の分析および図 2 はエネルギー・鉱物資源分野を除く分野を対象にしている。前節で述べたように、エネルギー・鉱物資源分野には特殊性があり、主たる政策形成アクターとしても副大統領、エネルギー・鉱物資源大臣および同省を追加する必要があると考えられる。
- (20) 商業省（正確には商工省）は過去に 2 度大臣決定を発令して大臣直轄の省庁横断的な自由貿易政策関連チームを設置している。2002 年の「WTO 多国間貿易交渉グループ」（商工相決定 2002 年 527 号）と、ASEAN 中国 FTA 枠組み協定締結後の 2003 年に設置された FTA の影響を官財界で検討するための「FTA チーム」（商工相決定 2003 年 662.1 号）である。前者は物品・サービス貿易、知的財産など 10 分野について担当交渉官がポスト名で任命されている。後者は交渉チームではないが、ほとんどすべての省庁からの担当官ポスト名およびいくつかの業界団体からの個人名から構成されている。ちなみに、今回の EPA 交渉チームについては、大臣決定は発令されていない。
- (21) ハリダ大臣特別補佐官への聞き取り調査（2006 年 12 月 5 日）。
- (22) 実際には、商業省は、本交渉段階は官僚のみによる非公開会合になることを事前に了解していなかったとみられる。ジャカルタで開催された第 1 回交渉は、検討段階に参加していた経済団体や市民団体に通知され、その市民団体（後述の IGJ）によれば、彼らは実際に会合に出席した。しかし、その後は通知がなくなったという。
- (23) ジョン・プラスティオ KADIN 副会頭への聞き取り調査にもとづく（2006 年 11 月 28 日）。
- (24) KADIN の複数の幹部（副会頭、製造加工業常設委員会のメンバー、「ロードマップ 2010」策定チーム長など）への聞き取り調査にもとづく（2006 年 11 月 26 日～12 月 8 日）。
- (25) CSIS の調査によれば、たとえば、EPA 後の日本側の無税割合について、日本はイ



- インドネシアの対日輸出額の93%という数値を用いるが、これをインドネシア側が主張する、輸出実績のない品目をも含めた関税分類にもとづく割合で計算すれば84%に低下する。また、日本への市場アクセス改善効果をシミュレーションすると、対日輸出額180億ドル(2005年)に対してEPAによる輸出増加はわずか2.8億ドルと推計される。CSISおよび商業省での聞き取り調査にもとづく(2006年11月24日、12月5日)。文書形態での調査結果は未入手である。
- (26) Widyahartono [2006] は、知日派有識者による数少ないEPAに関する論説だが、内容は一般的な概説である。EPAの詳細が不明なために分析や評価は難しいという(聞き取り調査, 2006年11月30日)。
- (27) IGJ についての記述は、IGJ 紹介パンフレット “To Build The World Anew Through Global Justice”, IGJ ホームページ (<http://www.globaljust.org/>, 最終アクセス日 2007年4月15日), およびIGJ メンバー、アレクサンドル・チャンドラ、ルトフィヤール・ハニム両氏への聞き取り調査(2006年12月4日)にもとづく。
- (28) ハディ・スサストロ CSIS 所長への聞き取り調査にもとづく(2006年11月24日)。
- (29) 本項の記述は、日本自動車工業会(2006年11月14日)、日本鉄鋼連盟(同12月26日)、インドネシアにおける商業省、工業省、KADIN、インドネシア自動車工業会、金属機械工業協会連合、四輪二輪部品工業会(GIAMI), 鉄鋼工業連合での聞き取り調査(同11月27日～12月8日)および入手資料にもとづく。
- (30) 工業省内に基本的には鉄鋼業への保護必要論が根強いことを示す記事として次を参照。“Jepang sinyalisasi hapus BM TPT Indonesia” [日本、インドネシア繊維製品への関税撤廃を示唆], *Bisnis Indonesia*, 2006.7.10.
- (31) USDFS による改善点および即時関税撤廃率は、日本鉄鋼連盟への聞き取り調査および入手資料にもとづく(2006年12月26日)。
- (32) アフディアット・アトマウィナタ工業大臣特別補佐官・工業省EPA交渉チーム長および3人の工業省EPA交渉官への聞き取り調査、および説明資料 Ministry of Industry, “Current Status Assessment on the IJ-EPA Negotiation” (2006.11.24) にもとづく(2006年11月29日)。
- (33) インドネシア自動車工業会、四輪二輪部品工業会は工業省からEPA協定案件について意見を求められていない。工業省は、日本インドネシア官民合同投資フォーラムの下で作成された3セクター産業戦略ペーパーを参考に工業省内で発案したと述べている。また、鉄鋼分野について工業省が省内の発案で日本に要請している DIOS 法(日本が開発した石炭直接利用溶融還元製鉄法)の協力について、インドネシアの鉄鋼工業連合は、実証されていない新技術を移転されても鉄鋼業界が商業化リスクを負うことはできないと述べている。工業省および各業界団体への聞き取り調査にもとづく(2006年11月28日～12月1日)。
- (34) フルセット主義工業化および「戦略産業」としてのKS社については三平・佐藤編 [1992] 参照。

#### 【参考文献】

#### 〈日本語文献〉

佐藤百合編 [2002] 『民主化時代のインドネシア』 アジア経済研究所。

- 中村正志・竹下秀邦 [1995] 「1994 年のインドネシア」『アジア動向年報』アジア経済研究所。
- 三平則夫・佐藤百合編 [1992] 『インドネシアの工業化——フルセット主義工業化の行方』アジア経済研究所。

〈英語・インドネシア語文献〉

- Pangestu, Mari [2006] “Indonesia, International Trade Negotiations and Fair Trade,” a paper for the WTO forum (<http://www.depdag.go.id/>) .
- Sadli, Mohamad [2005] “Kerjasama Ekonomi Asia dan Posisi Indonesia,” [アジア経済協力とインドネシアの位置づけ] *Kompas* (2005.5.25) .
- Soesastro, Hadi and M.Chatib Basri [2005] “The Political Economy of Trade Policy in Indonesia,” CSIS Working Paper 092, Jakarta: Centre of Strategic International Studies (CSIS) (<http://www.csis.or.id/papers/wpe092>) .
- Widyahartono, Bob [2006] “New Outlook in Indonesia-Japanese Economic Relation,” *Antara* (2006.11.6) .